

Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina rendőr alezredes
titkár, Belügyi Tudományos Tanács

A migráció mint a magyar idegenrendészet XX. századi történetének sajátos területe

A migrációs folyamatok alakulása Magyarországon (1980-tól napjainkig)

A tömeges népvándorlás, népmozgás olyan általános jelenség, amelynek pozitív és negatív hatása alól Magyarország sem vonhatja ki magát, s amely elől nem is zárkozhat el. Az 1980-as évekig a migráció szerepe minimális volt hazánkban, elsősorban a pártállami politika kényes kérdése volt, az utóbbi két évtizedben azonban többfajta irányú vándorlás középpontja lett. A rendszerváltozás óta a határokat érintő migrációs folyamatok jellege megváltozott, az ország korábbi kibocsátó- helyett tranzit országgá vált.

Az 1990-es évek közepéig – közel 300.000 személy hosszabb-rövidebb ideig tartó itt-tartózkodásával – három migrációs hullám érte Magyarországot. Először magyar nemzetiségű román állampolgárok érkeztek, majd anélkül, hogy ideáramlásuk megszakadt volna, a kelet-németek (e)migrációja következett, s végül a délszláv háború menekültjei jöttek hazánkba. Ezeknek a hullámoknak a lecsillapodásával a kényszmigrációs mozgások helyett az önkéntes migrációs mozgások váltak meghatározókká, melyben továbbra is a szomszédos országokból érkező állampolgárok játszanak döntő szerepet.¹

Magyarország földrajzi fekvéséből adódóan fontos szereplője a kontinens migrációs folyamatainak, az Unió felé irányuló migrációs útvonalak közül több is érinti. 2004. május 1-jén Magyarország az Európai Unió tagja lett. A migráció kérdésének vizsgálatában ez a tény új kereteket, illetve új dimenziót teremtett, aminek oka a folyamatosan változó migrációs környezet, a jogszabályok, fogalmak és kategóriák változásai, ami egyrészt a definíciókat, másrészt a kategóriákat változtatja.

Az uniós csatlakozást megelőzően Magyarország is harmadik országnak számított, a csatlakozással azonban a magyar állampolgárok is uniós polgárok lettek. Ez természetesen új helyzetet teremtett az ország számára, ugyanakkor az uniós csatlakozással együtt többször és folyamatosan változtak a szabályok. A csatlakozást követően a munkaerő szabad áramlásának az elhalasztására az Unió régi tagországainak zöme derogációt kért, de aztán ezen országok száma

¹ Tóth Pál Péter: Népegységmozgások Magyarországon a XIX. és XX. században. In. Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001.

folyamatosan csökkent. Magyarország – a viszonyosság elve alapján – hasonló módon járt el mindazon országok polgáiraival, ahol a magyar állampolgárok nem élvezhették a szabad munkaerő áramlásból származó előnyöket.

Bár 2004. május 1-jétől Magyarország az Európai Unió tagja lett, a schengeni térséghez azonban csak 2007. december 21-én csatlakozott. Magyarország teljes jogú schengeni taggá válásával (2008. március 29.) a magyar állampolgárok ellenőrzés nélkül, bármikor és bárhol – tehát nem csak a határátkelőhelyeken – átléphetik a schengeni belső határokat. Nem változtak a beutazás szabályai, és továbbra is fennmaradt a határellenőrzés a schengeni övezeten kívüli öt európai országba (Bulgária, Ciprus, az Egyesült Királyság, Írország és Románia) történő beutazás esetén. A határellenőrzés megszűnése csak a belső határokra vonatkozik. Amennyiben kívülről történik beutazás a schengeni övezet területére, illetve a schengeni övezetet kifelé kívánják elhagyni, a határátlépésre továbbra is csak a kijelölt határátkelőhelyeken és a szokásos határellenőrzést követően kerülhet sor. A törvényes célból szabályosan beutazókat az ellenőrzés csak a feltétlenül szükséges mértékben zavarhatja. A beutazási tilalom vagy körözés alatt állók kiszűrését segíti elő a schengeni együttműködés adatbázis-rendszere és számítógépes infrastruktúrája (angol rövidítéssel SIS). A belső határokon való ellenőrzés megszüntetésének kompenzálására a schengeni tagállamok ún. mélységi ellenőrzési rendszert működtetnek. Ennek lényege, hogy az ország területén belül az idegenrendészetért felelős hatóságok munkatársai igazoltathatják a külföldieket. Ez nem egy „beljebb tolt határt” jelent, az igazoltatásra nem folyamatosan és nem helyhez kötötten kerül sor. A Schengeni Egyezmény előírásai szerint Magyarország köteles biztosítani a külső határok magas fokú védelmét és megerősítését.

Magyarország csatlakozását követően döntő változást jelentett a magyarországi migráció értelmezésében az Európai Unió 2007. január 1-jei újabb bővülése, amikor Románia és Bulgária is az Unió tagja lett és polgárai – hasonlóan a magyarokhoz – uniós polgárokká váltak. Ebből adódóan megváltozott a korábban az ezekből az országokból Magyarországon harmadik országbeli migránsként tartózkodók státusza, így a legnagyobb migráns népességet jelentő román állampolgárok helyzete is.

A magyarországi migráció kérdése szempontjából fontos eredmény volt a 2007. március elején megrendezett Szabad Európa Vitanap. A konferencián elhangzott előadásokból két – Magyarország jövőjét meghatározó – tényt érdemes kiemelni.

- Az előrejelzések alapján Magyarország 2050-re egymillió embert veszít majd, pusztán a születések és a halálozások különbségéből, így, ha a tízmilliós lakosságszámot tartani szeretné az ország, szükség volna egymilliónyi bevándorlóra.
- A demográfiai probléma mellett Magyarország számára fokozódó kihívást jelent az a tény, hogy állandó és nagyszámú a kvalifikált szakemberek (elsősorban az orvosok, egészségügyi asszisztensek, informatikusok,

mérnökök és kutatók) elvándorlása. Ezt a helyzetet kutatásfejlesztési és ösztöndíj alapú programcsomagok mellett, a munkaerő-hiányt szelektív, a migrációs érdeket szolgáló foglalkoztatáspolitikai intézkedésekkel lehet csökkenteni.² Egy pontosabb munkaerő-piaci előrejelzési rendszer kialakításával feltárt hiányszakmákat külföldi munkaerővel lehet betölteni.

A Magyarországon élő migránsok jellemzői

A rendszerváltás utáni Magyarországon egyre nagyobb figyelmet szentelnek a tudományos kutatások a hozzánk érkező bevándorlók vizsgálatának.³ Ez a figyelem nemcsak annak köszönhető, hogy a bevándorlók számosságukat tekintve jelentősek, hanem annak is, hogy a migránsokkal nem a többségi társadalomtól elkülönülten, izoláltan (pl. többnyire befogadó állomásokon) találkozhatunk, hanem egyre inkább együtt élnek velünk a mindennapjainkban is.

A bevándorlás fontos aspektusa, hogy a letelepedni szándékozó migránsok a befogadó országban kívánnak-e állampolgári státuszt elnyerni. Általában is igaz, és Magyarországra is jellemző, hogy a befogadó országok a „nemzetállami és állampolgári érdekek” védelme jegyében az újonnan érkezőknek nem könnyen teszik lehetővé az állampolgári státusz gyors megszerzését, mivel az egyenlő valamennyi, a hazai állampolgárokat megillető, az élet legkülönbözőbb területeire szóló, azonos jogok birtoklásával. Ezt figyelembe véve egy bevándorlónak eltérőek lehetnek a céljai: az integrációs cél az állampolgárság és a teljes egyenlőség elvén alapuló státusz gyors elérését követeli meg; egy másik beilleszkedési mód: a bevándorló a kettős állampolgárságot tűzheti ki célként; a harmadik lehetőség, hogy a végső jogi státusz (állampolgárság) kérdése nyitva marad, és átmeneti, de legális megoldásokat keres.⁴

A magyarországi migránsok körét a munkavállalás/foglalkozás szempontjából is érdemes megvizsgálni. A legális migránsok – ezen belül is elsősorban a honosítást kérők vagy az egy évnél hosszabb tartózkodási engedéllyel rendelkezők, ha fejlett országokból (Észak-Amerika, Ausztrália) munkavállalás céljából érkeznek, akkor alapvetően magasan kvalifikált munkahelyeket töltenek be. Az európai harmadik országokból érkezők többségében szakképzetlen, egyszerű, nem mezőgazdasági munkát, kisebb arányban szakképzettséget igénylő fizikai foglalkozást végeznek. Az ázsiai migránsok túlnyomó része a szolgáltatásban vállal munkát. Vannak szakképzetlen és magasan kvalifikált ázsiaiak is a foglalkoztatottak között, utóbbiak főleg multinacionális cégek alkalmazásában (japán, indiai, távol-keleti

² Kun Erzsébet: Egymillió ember a tét. In. Népszabadság 2007. 03. 03.

³ Hárs Ágnes: A harmadik országokból Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a statisztikai adatok tükrében. In. Bevándorlók Magyarországon. Az MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet és az ICCR Budapest Alapítvány által végzett kutatás záró tanulmányai. Budapest, 2009.

⁴ Uo. 45. o.

menedzserek).⁵ Nemzetközi szakirodalomból is ismert tény, hogy a migránsok jellemzően városi területeken koncentrálnak, különös tekintettel a nagyvárosokra, illetve azok egyes területeire.

Magyarországon – területi eloszlás szempontjából – területenként és településtípusonként nagyon egyenlőtlen a megoszlásuk. Az Európai Unióból származó polgárok elsősorban a központi régióban (Közép-Magyarország, Budapest, Pest megye) vagy a többi régió között egyenletes eloszlásban élnek. A harmadik országból származó migránsok egyharmada Budapesten lakik, a többiek jelentős arányban Pest megye kisebb településein, Szegeden és néhány további kelet-magyarországi megye kisebb településein. Érdekes, hogy nagyon kis létszámú a Nyugat-Magyarországon letelepedők aránya.

A kínaiak jelentős része – mintegy háromnegyedük – Budapesten lakik, de jelentős a környező megyékben, illetve valószínűsíthetően magas a számuk az agglomerációban is. Akik nem Budapesten, illetve az agglomerációban élnek, azok nagyvárosokban, megyeszékhelyeken találtak otthonra (Csongrád, Hajdú-Bihar megye). Olyan kisebb létszámú migráns csoport esetében, mint az afrikaiak, a kínaiakhoz hasonló kép rajzolódik ki.

A fejlett országokból – elsősorban Észak-Amerikából érkezettek – földrajzi elhelyezkedése erőteljes koncentrációt mutat: 56 %-uk a fővárosban él, a többiek Pest megyében megyei jogú városokban, de leginkább azokon a településeken, ahol magas az életminőség.⁶

Az Európai Unió migrációs- és biztonságpolitikájának hatása a magyarországi migrációkezelésre

Globalizált környezetben elengedhetetlen a rendszerszemlélet alkalmazása, ezért a magyarországi migrációkezelést az uniós migrációkezelés és biztonságpolitika összefüggésében célszerű vizsgálni.

Magyarország a XX. század elején, majd az 1956-os eseményeket követően jellemzően menekülteket és migránsokat kibocsátó ország volt. Az elvándorlás helyett később az ideiglenes vagy huzamos tartalmú befelé irányuló migráció vette át a vezető szerepet. Az ország felé irányuló migráció jellege kettős volt, az ország egyidejűleg töltötte be a befogadó és a tranzit ország szerepét, majd 1960-at követően egyértelműen tranzit országgá vált.

1990-től a hazánkat érintő nemzetközi vándorlás területén – több mint négy évtizedes elzárttság után – új folyamatok váltak meghatározókká. Ezek azonban – tekintettel arra, hogy a rendszerváltozást követően a KEOH⁷ megszűnt – felkészületlenül érték az országot. Azóta, a megváltozott körülményekhez igazodva

⁵ Uo.

⁶ Uo. 47-48. o.

⁷ Külföldiek Ellenőrző Országos Hivatal

a külföldiek beutazását és itt tartózkodását új törvények szabályozzák. Ennek ellenére a nemzeti érdekeket figyelembe vevő, kiforrott, konszenzuson alapuló, hosszú távú migrációs politikával illetve migrációs stratégiával az ország nem rendelkezik.

A 1990-es évek elején a Magyarországra irányuló, növekvő mértéket öltő migráció és az ahhoz kapcsolódó nem kívánatos jelenségek felerősödése miatt szükségessé vált a külföldiek beutazására és tartózkodására vonatkozó törvény megalkotása. Hosszantartó politikai és szakmapolitikai egyeztetéseket követően 1994. május 1-jén hatályba lépett a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény. Ez a jogszabály tartalmában maradéktalanul megfelelt a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek, és hosszú idő után ismét a legmagasabb jogszabályi szintre emelte a külföldiek rendészetének szabályozását, egyidejűleg új fejezetet nyitott az idegenrendészet történetében is.

Az egyes világpolitikai események, etnikai, vallási, háborús konfliktusok elől Magyarországra menekülő ún. kényszer-migránsok, menedékkérők száma és összetétele az 1990-es években jelentős változáson ment keresztül. 1989-2000-ig a szomszédos országokban lezajlott forradalmak, fegyveres konfliktusok elől menekülők nagy számban folyamodtak menedékjogi védelemért. A Magyar Köztársaság ezen idő alatt összességében mintegy 160 ezer menedékkérőt fogadott be, és gondoskodott hosszabb-rövidebb ideig létfeltételeik biztosításáról. Ez szükségessé tette a menekültügyi befogadó intézményrendszer kiépítését és folyamatos bővítését.

A nemzetközi migráció következtében kialakult veszélyhelyzet kezelésére megfogalmazott magyar cselekvési koncepció lényege: *„Tagadhatatlan tény, hogy geostratégiai helyzetünkön változtatni nem tudunk, a menekültek jövőbeni áradatával kapcsolatban „zsilip-ország” szerepére vagyunk ítélve. A tényeket tudomásul véve az erőfeszítéseket arra kell összpontosítani, hogy saját erővel és eszközökkel, támaszkodva a nemzetközi együttműködésből eredő lehetőségekre, megteremtsük a nemkívánatos menekültáradat ellenőrzés alatt tartásának szervezett, személyi és technikai feltételeit.”*⁸

A legális migránsok szempontjából Magyarország vonzerejét jelentősen megnövelte az Európai Unióhoz való csatlakozásunk mind a szomszédos, mind a távolabbi – elsősorban ázsiai – országok állampolgárai számára, ezért folyamatosan emelkedett a tartózkodási-, illetve letelepedési engedély iránti kérelmek száma. A vízumkérelmezők számának jelentős növekedését idézte elő az elmúlt években – az uniós kötelezettségek miatt – az Európai Unió kívüli országok vonatkozásában

⁸ Kőszegvári Tibor: Az ország biztonsága és a menekültek áradata. In: Tamás Pál – Inotai András (szerk.): MTA Társadalmi konfliktusok Kutató Intézet – MTA Világgazdasági Kutató Intézet, Budapest, 1993. 164-165. o.

bevezetett vízumkötelezettség is. A külföldiek össznépeséghez viszonyított aránya – európai összehasonlításban – még így is alacsonynak mondható.

Napjaink gyakorlatában a nemzetközi vándorlással kapcsolatos döntéseket – végiggondolt és hosszú távú stratégia hiányában – alapvetően egy feltételezett társadalmi elvárás, és a reálisan meglévő migrációs nyomás mellett a meglévő jogszabályok befolyásolják.

A menekültek összetétele az 1997-es menedékjogi törvény elfogadásával, illetve Magyarország részéről a Genfi Menekültügyi Egyezményhez fűzött területi korlátozás feloldásával változott meg jelentősen. Megindult a kulturális homogenitást áttörő afrikai és ázsiai menedékkérők számának növekedése, összességében azonban messze elmaradt a korábbi években a hazánkkal szomszédos országokból érkezőkétől. Az afganisztáni háború ugyancsak a kérelmek számának növekedését eredményezte. A térség országai közül Ausztria után Magyarország volt az, ahol a legtöbb afgán menedékkérőt befogadták.

2004-ben Magyarország az Európai Unióhoz való csatlakozással vállalta a közösségi jogi vívmányok teljes átvételét, amelyek – egyebek mellett – a menekült- és bevándorlásügyi, valamint a határellenőrzési rendszer szabályozását is magukban foglalják.⁹ A migrációval összefüggő magyar törvények és egyéb jogszabályok alapvetően összhangban vannak a közösségi jog vívmányaival, illetve követik a változó és mind nagyobb számban születő uniós normákban megfogalmazódó előírásokat.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetővé tette, hogy Magyarország aktívan részt vegyen az átfogó, komplex cselekvési tervek, szabályok kidolgozásában, a szabályozási környezet alakításában. Ennek eredményeként átlátható, egységes elvek mentén szervezhetőek a legális migrációs folyamatok, továbbá az azonos elvek, eljárási garanciák csökkenthetik a vándorlási és a másodlagos migrációs hajlamot.

Az átlátható egységes tagállami szabályozási környezet hosszabb távon azt eredményezi, hogy tervezhetőbbé válnak az Unióba és tagállamaiba irányuló, illetve az Unión belüli migrációs folyamatok.

Magyarország a Hágai Program¹⁰ kidolgozása során több ízben kinyilvánította, hogy hatékonyan hozzá kíván járulni az Európai Unió, mint a szabadság, biztonság

⁹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2008.

¹⁰ Az 1999-ben elindított ún. Tamperei Program – amely a tagállamok határőrizeti, menekültügyi, bevándorlási és vízümpolitikájának összehangolását tűzte ki célul – 2004-ben véget ért. Az Alkotmányszerződésben vállalt feladatok szükségessé tették a harmonizáció folytatását. A 2004. novemberi tanácsi ülésen megállapodás született program második szakaszának elindításáról. A részleteket a tagállamok belügyminiszterei dolgozták ki hágai konferenciájukon, innen kapta a program a nevét. A Hágai Program további együttműködést szorgalmaz a menekültügy és a bevándorlás-politika területén, többek között egységesítve a menekültstátusz igénylésének eljárását, a nyomtatványokat, és javaslatot tesz az Európai Menekültügyi Alap felállítására. A Program

és jog térségének erősítéséhez. Egyetértett a külső határok ellenőrzése és a schengeni egyezmények kiemelt szerepével, illetve üdvözölte a szolidaritás elvének megjelenését. Kinyilvánította azt a véleményét, hogy a tehermegosztás és a szolidaritás hangsúlyozása különösen a határellenőrzés területén indokolt.

Az Amszterdami Szerződés¹¹ a közös politikák közé emelte a migrációs, bevándorlási és menekültügyi kérdéseket. A szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása érdekében előírta, hogy 2004. május 1-jéig meg kell alkotni a menekültügy és bevándorlás politika minimumszabályait, illetve a harmadik országok állampolgáira vonatkozó beutazási és tartózkodási szabályok egységes feltételeit.

Az Amszterdami Szerződésben, valamint a Tamperei¹² és a Hágai Programban megfogalmazott célkitűzéseknek a megvalósítására azonban az érvényes magyar jogszabályok keretein belül nem volt lehetőség, ezért szükségessé vált a menedéjogról szóló törvény megváltoztatása, illetve külön feltételeket kellett teremteni az uniós és Unión kívülről érkező állampolgárok beutazására és tartózkodására. Ezt a szükségletet elégítette ki egyrészt a 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról, másrészt a 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Harmtv.), nem utolsósorban a 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról.¹³

A migráció komplex kezelése elsősorban idegenrendészeti és biztonsági kérdés is, de egyben átfogóan értelmezendő társadalmi, gazdasági probléma is. A komplex

hangsúlyozza a külső határokon a felelősség megosztását és külön pénzügyi forrásokat nyit a hosszabb schengeni határral rendelkező tagállamoknak. Az úti okmányok egységesítése (a biometrikus azonosítók bevezetése) és a közös vízümpolitika szintén hangsúlyosan szerepel a tervek között. A fentiekkel összhangban kiemelten foglalkozik a dokumentum a terrorizmus visszaszorításának lehetséges módjaival. A korábbiaknál erősebben jelenik meg a Programban a polgári jogi együttműködés, középtávon pedig az eddig teljesen tagállami hatáskörben tartott családjogi, házassági vagyoni és örökösödési szabályok harmonizációja is szerepel a napirenden.

¹¹ Az Amszterdami Szerződés az Európai Unió alapszerződéseit módosító szerződések egyike. A szerződés többek között változtatásokat hozott a közös kül- és biztonságpolitika területén, valamint a harmadik pillér szerkezetének átalakításával kiemelkedő szerepet játszott a bel- és igazságügyi együttműködés szorosabbra fűzésében is. Bevezette a foglalkoztatáspolitikai koordinációt, ami azt jelenti, hogy a tagállamok minden évben közösen elfogadott iránymutatások mentén összehangolják nemzeti foglalkoztatáspolitikáik irányát és célkitűzéseit.

¹² Az Amszterdami Szerződés legelőremutatóbb rendelkezései a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódtak, amelyek szándékait az 1999. őszi tamperei európai tanácsi ülés konkretizálta. A Tanács pontos menetrendet (1999-2004) és célokat határozott meg, és a bel- és igazságügyi célkitűzések közt lefektette a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait is. Az ún. Tamperei Program abból indul ki, hogy a legális és az illegális migrációt csak együtt lehet kezelni, mert a legális migrációval kapcsolatos politika sikere és hitelessége elsősorban az illegális harc hatékonyságától függ.

¹³ Rózsás Eszter: Az idegenrendészet. In: Fábíán Adrián – Rózsás Eszter (szerk.): Közigazgatási jog Különös rész. Pécs, 2010. 50. o.

biztonság rendszerén belül alapvető nemzeti és Európai Unió tagságból eredeztethető feladat, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió területére jogellenesen érkezőket és itt tartózkodókat az arra jogosult intézmény/szervezet kiszűrje, más tagállamokba való továbbjutásukat megakadályozza, és mindezek révén az illegális migrációt visszaszorítsa, vagy legális mederbe terelje, s ezzel párhuzamosan pedig rendezze a legális migráció kérdését is.¹⁴

Bár az Európai Tanács által 2010. március 25-26-án jóváhagyott Belső Biztonsági Stratégia az EU belső biztonságát érintő fő kihívások között külön nem nevesíti az illegális migrációt, szellemiségében azonban több helyen is utalást tesz rá. Egyrészt az európai biztonsági modellt alkalmazó fellépésekre vonatkozó elvek sorában kiemeli az integrációt, a társadalmi befogadást és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelmet, mint az EU belső biztonságának kulcsfontosságú elemeit, másrészt a tevékenységekkel kapcsolatos stratégiai iránymutatások kapcsán az operatív együttműködés keretében hangsúlyozza a COSI¹⁵ fontosságát.

Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat hatályba lépésével a biztonsági környezet elemzése alapján a kormány meghatározta azokat a nemzeti célokat, feladatokat és átfogó kormányzati eszközöket, amelyekkel Magyarország a nemzetközi politikai, biztonsági rendszerben érvényesíteni tudja nemzeti biztonsági érdekeit. A Stratégia szerint: „A migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenségként kezeljük, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt. Magyarország határainak egy része a belátható jövőben is az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatásának felelősségével és feladataival. Az illegális migráció Magyarországot jelenleg elsősorban tranzitországgként érinti, azonban hosszabb távon nem zárható ki, hogy az illegális migrációban érintettek nagyobb része célországgként tekintsen hazánkra. Az illegális migráció megjelenésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük.”¹⁶

Az ország sajátos geopolitikai helyzetéből adódóan az illegális migráció, mint veszélyforrás, önállóan jelenik meg, hiszen az Unió külső határszakaszát kell, hogy

¹⁴ ifj. Teke András: A Hágai Program hatása az Európai Unió migrációs politikája és a magyarországi migrációkezelés alakulására. Szakdolgozat. Széchenyi István Egyetem, Győr, 2007.

¹⁵ A Lisszaboni Szerződés hozta létre a Belső Biztonsági Operatív Együttműködéssel Foglalkozó Állandó Bizottságot (COSI) a bűnüldöző és a határigazgatási hatóságok közötti hatékony koordináció és együttműködés biztosítása céljából, amely magában foglalja a külső határok ellenőrzését és védelmét, és adott esetben az operatív együttműködéshez kapcsolódó megfelelő, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködést.

¹⁶ A Kormány 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozata Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról 37. pont

igazgassa. A környező országok mind a migráció kibocsátás és a migráció áteresztés, mind a szervezett bűnözés elleni erőfeszítéseik szempontjából eltérnek egymástól, s ezért is rendkívül fontos a probléma megfelelő, kiemelt kezelése. A stratégiai elképzelések tisztában vannak a migrációban rejlő lehetőségekkel és veszélyekkel, azok hatékony kezelése nemcsak az uniós kötelezettségekből adódóan, de saját nemzeti érdek szempontjából is szükséges.

Az európai uniós csatlakozás folyamatában az illegális migráció visszaszorítását célzó közösségi vívmányok átvétele, és a nemzetközi együttműködés elmélyítése érdekében tett kormányzati erőfeszítések eredményeként az elmúlt években a Magyarországra irányuló illegális migráció egy ideig csökkenő tendenciát mutatott, ami megnyilvánult a tiltott határátlépések számának csökkenésében, és az idegenrendészeti kényszerintézkedések számának alakulásában. Napjainkban azonban ismét felerősödött az illegális migráció, az embercsempészek tevékenysége, az emberkereskedelem, a bevándorlás egyéb szabálytalan formáinak megjelenése.

Magyarország elkötelezett a közös európai menekültügyi politika megteremtése, és a közös európai menekültügyi rendszer kiépítése mellett, annál is inkább, mert az Európai Unióban megvalósítandó, azonos elveken nyugvó és azonos szankciórendszerrel működő, egységesített menekültügyi eljárás megteremtése a reális esély a másodlagos migráció megakadályozására, szabályozására az Unió területén. Ezért a migráció és a menekültügy kapcsán – mint uniós tagállamnak – a teljes folyamat átfogó és egységes megközelítésére van szüksége.

A másodlagos migráció megfékezése érdekében tett erőfeszítéseken túl Magyarország azért is fontos célként tartja szem előtt a valamennyi tagállamban azonos menekültügyi eljárás megvalósítását, mert ennek eredményeként – várhatóan – megvalósulni látszik az a célkitűzés, hogy a nemzetközi védelem azon személyek köré összpontosuljon, akik arra valóban rászorulnak, a menekültügyi eljárással visszaélők pedig a lehető leghamarabb kikerüljenek a menekültügyi védelem által nyújtott kedvezmények hatálya alól.

Összességében érdemes megemlíteni, hogy a schengeni határnyitással párhuzamosan a határ közeli területeken – Ausztriában és Szlovéniában – határozott meggyőződés volt, hogy a bűnözés radikálisan emelkedni fog. Az elmúlt időszak tükrében az illegális migráció vonatkozásában azonban nem növekedett a prognosztizált biztonsági deficit.¹⁷ Az illegális migrációs cselekmények alakulása azt mutatja, hogy Magyarországot sokan tekintik migrációs céljuknak, de a határellenőrzés jelenlegi rendszere a növekvő migrációt – ez idáig – képes volt hatékonyan kezelni.

¹⁷ Kondorosi Ferenc: A világ végveszélyben? A nemzetközi jog új kérdései. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2008. 112. o.

A migrációkezelés mint idegenrendészeti kérdés

A migráció kérdését a magyar politika alapvetően idegenrendészeti problémaként kezeli, és jelentős összegeket szándékozik költeni arra, hogy a magyar munkaerőpiacot megvédje a veszélyes külföldi munkaerőtől.¹⁸

A közbiztonsági kérdésekhez szorosan kapcsolódó idegenrendészeti és menekültügyi feladatok speciális jellegűek. Egyszerre hordozzák az általános államigazgatási ügyintézés jegyeit, ugyanakkor a külföldiek ellenőrzése, a személyes szabadság korlátozása, de mindenekelőtt az ügyféli kör az általános követelményektől eltérő szakértelmet kíván.

Tekintettel arra, hogy az ügyféli minőségen belül a külföldiek egy igen sajátos, bár nyilvánvalóan nem homogén csoportot alkotnak, akik eltérő nyelvi közegből, kultúrából, jog- és államrendszerből érkeznek, így különösen szükségük van arra, hogy minden eljárással kapcsolatban megkapják a legrészletesebb tájékoztatást a jogaikról és kötelezettségeikről.

Az 1980-as évek utolsó harmadában Magyarországnak szembe kellett néznie a határokon átlépő, a migrációhoz kapcsolódó feladatokkal. A magyar idegenrendészeti szervek azonban semmilyen formában nem voltak felkészülve a menekültek fogadására, és jogi helyzetük rendezésére, tekintettel arra, hogy a meglévő jogszabályok más élethelyzetekre készültek, illetőleg a menekültügy vonatkozásában nem is léteztek. Ekkor alkották meg az 1989. évi 15. törvényerejű rendeletet a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július 28-án elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. évi január 31-én létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről, és a meglehetősen lakonikus 1989. évi 19. törvényerejű rendeletet a menekültként elismert személyek jogállásáról. Magyarország területi mentességet kért, így csak az európai országokból származó menekültek kaphattak menekült státuszt. Ez a szűkítés azért volt megengedhető, mivel mind az idegenrendészeti-, mind a menekültügyi eljárásban az érintettek döntő többsége magyar nemzetiségű volt.¹⁹

A korábbi jogszabályok radikális megváltoztatásának, és az erdélyi menekültek sorsának rendezési szándéka hozta létre a kivándorlásról szóló 1989. évi XXIX. törvényt. A törvény vonatkozásában mindenképpen pozitívan kell értékelni, hogy a letelepedés kérdését – negyven év után – törvényi szinten szabályozta, és a jogalkotó tekintettel volt az ország nemzetközi egyezményekben²⁰ vállalt kötelezettségeire. Ennél több dicséretet azonban nem igen lehet mondani a törvényről, hiszen ez a jogszabály tökéletes elhibázottsága miatt problémák sorát

¹⁸ Hárs Ágnes: Bevándorláspolitikai stratégia és a munkaerőpiac. In: Sík Endre – Tóth Judit (szerk.): Migráció és politika. MTA Politikai Tudományok Intézete. Budapest, 1997.

¹⁹ Wetzel Tamás: A bevándorlás kérdése Magyarországon. PhD értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Doktori Iskola, Budapest, 2009.

²⁰ Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata valamint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya

indukálta. A letelepedés jogintézménye teljesen értelmetlenül²¹ kikerült az idegenrendészeti szabályozás köréből. A kivándorlás és az állandó magyarországi tartózkodási jogosultság megszerzése egy törvénybe került, és a letelepedést a kivándorláshoz hasonló bevándorlás szó váltotta fel, holott a korábbi jogszabályok egyöntetűen a letelepedés szót használták. A bevándorlás szabályozása azonban az 1989. évi XXIX. törvényből már 1993-ban újra visszakerült az idegenrendészethez.

Magyarországon az önálló idegenrendészeti tevékenység az 1990-es évek elején kezdődött. 1991-ben Magyarország társulási megállapodást írt alá az Európai Közösségekkel, amely 1994-ben lépett hatályba. 1992-ben tagja lett az ENSZ Menekültügyi Főbiztosság Végrehajtó Bizottságának és a Nemzetközi Migrációs Szervezetnek. Jogszabály által biztosított idegenrendészeti hatáskörrel azonban a külföldiek beutazásáról, magyarországi tartózkodásáról és bevándorlásról szóló 1993. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Idtv.) 1994. május 1-i hatályba lépéséig nem rendelkezett.

A hosszantartó politikai és szakmapolitikai egyeztetéseket követően hatályba lépett törvény tartalmában immáron maradéktalanul megfelelt a Magyar Köztársaság nemzetközi szerződésben vállalt kötelezettségeinek²², s hosszú idő után ismét a legmagasabb jogszabályi szintre emelte a külföldiek rendészetének szabályozását, új fejezetet nyitva az idegenrendészet történetében.

A törvény értelmében az akkori idegenrendészeti feladatok – a vízumkiadás kivételével – a Rendőrség, az akkori Határőrség, a Vám- és Pénzügyőrség helyi és országos idegenrendészeti szerveihez kerültek. Idegenrendészeti hatáskörbe tartoztak a külföldiekkel, bevándorlókkal kapcsolatos engedélyügyek, a jogsértő vagy a közrendet veszélyeztető szankciók, korlátozási intézkedések. Azokat a személyeket, akik nem teljesítették a beutazási feltételeket, illetve beutazási és tartózkodási tilalom alatt álltak, visszairányították a kiinduló vagy visszafogadásra köteles országba, kivéve „*olyan országba vagy olyan területek határára, ahol faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézetei miatt üldöztetés veszélyének lenne kitéve, valamint olyan (...) területre sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy (...) kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak lenne kitéve. E személyek részére kötelező tartózkodási hely jelölhető ki.*”²³

A törvény a menedéknújtáshoz azonban nem tekintette jogalapnak a sajátos társadalmi csoporthoz való tartozást, az üldöztetéstől való megalapozott félelem helyett az üldöztetés tényét követelte meg; nem biztosította a menekültstátuszt a

²¹ Legalábbis jogi szempontból értelmetlenül, de a törvény sürgősségi megalkotásának politikai okai voltak, nevezetesen id. George Bush magyarországi látogatása. Az amerikai kormányzat törvényi szinten szabályozott ki- és bevándorlási eljárást várt el, a jogalkotásnak pedig mindössze másfél hónapja maradt a törvény megalkotására az elnöki látogatásig.

²² Személyi hatálya azonban nem terjedt ki a menekülteként elismertekre és menedéket kérőkre, kivéve, ha utóbbiak kérelme jogerősen elutasításra került.

²³ 1993. évi LXXXVI. törvény 32.§ (1). bekezdés; visszaküldés tilalma (non refoulement)

más államok vagy az UNHCR²⁴ által elismert menekülteknek – őket „csak” külföldiként kezelte.²⁵

A törvény hatályba lépésével a Határőrség idegenrendészeti hatósággá vált, és az ebből adódó feladatok végrehajtása céljából 1993. december 1-jén elkülönült idegenrendészeti struktúra jött létre.

Az Idtv. általános hatáskörű idegenrendészeti hatóságként a Rendőrséget nevesítette ugyan, de széles körű jogosultság illette meg a Határőrséget is.

Az évek során a jogi környezet változása, a gyakorlati tapasztalatok feldolgozása szükségessé tette a törvény módosítását, a Határőrség számára azonban a változások nem jelentettek hatáskör csökkenést.

Időközben az idegenrendészeti tevékenység része lett a személyek államhatáron történő átadás-átvételével kapcsolatban megkötött visszafogadási egyezmények (ún. tolonegyezmények) alkalmazása, amelyek lehetővé tették és teszik a jogsértő külföldiek egyszerűbb, gyorsabb, gazdaságosabb eltávolítását az országból.

Az Európai Közösséghez való csatlakozás, illetve az „acquis communautaire”²⁶, azaz a közösségi jog átvétele szükségessé tette a későbbiekben a menedékjogról szóló 1997. évi CXXXIX. törvény, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, illetve a határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény megalkotását.

A megváltozott migrációs helyzetre tekintettel 1999. szeptember 01-től a szervezett bűnözés elleni törvénnyel²⁷ a korábbinál szigorúbb kényszerintézkedési szabályok kerültek bevezetésre. A jogszabály új rendelkezéseket, valamint a korábbi szabályozáshoz képest jelentős változásokat, szigorításokat vezetett be az idegenrendészeti kényszerintézkedések alkalmazásában, így a beutazási és tartózkodási tilalom kötelező eseteinek körében, lehetővé tette a magánlakásban történő belépést idegenrendészeti ellenőrzés során, kötelező idegenrendészeti őrizetbe vételi eseteket állapított meg, a közösségi szállások elhagyását csak rendkívüli méltánylást érdemlő esetben engedélyezte a külföldiek számára. Az Idtv. végrehajtási rendelete bevezette a tranzitvízum alkalmazását.

A módosításokkal együtt a törvény közel tíz évig jól szolgált a külföldiekkel kapcsolatos rendészeti tevékenységet, de az európai uniós tagság megkövetelte az idegenrendészeti jog uniós szabályokhoz történő igazítását.

Az Idtv. jogharmonizációs célú felülvizsgálata eredményeként született meg a 2002. január 1-jétől hatályos, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény, amely alapvetően EU konform szabályozást

²⁴ United Nations High Commissioner for Refugees = ENSZ Menekültügyi Főbiztosság

²⁵ Lloyd Dakin: Biztonsági megfontolások és a menekültek védelme. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III., Pécs, 2004. 233-237. o.

²⁶ A közösségi jog alapfogalma. Francia nyelvű kifejezés, szó szerint „közösen elért” dolgokat, a bevett magyar fordítás szerint „közösségi vívmányokat” jelent.

²⁷ A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény

tartalmazott, ezért a csatlakozás során nem volt szükség strukturális és érdemi módosításra, szakmai indokkal alátámasztott változtatásra pedig nem volt lehetőség.

A 2001. évi XXXIX. törvény a Schengeni Végrehajtási Egyezmény szellemében szabályozta a külföldiek beutazásának és tartózkodása engedélyezésének kérdéseit.

Az új jogszabály alapvetően megváltoztatta az idegenrendészeti jogalkalmazás korábbi szervezeti kereteit és a hatósági eljárások rendjét. A Rendőrség hatósági feladatait az általános hatáskörrel rendelkező, 2000. január 01-ével létrehozott Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) és regionális igazgatóságai – mint területi idegenrendészeti hatóságok – vették át. A Rendőrség idegenrendészeti hatóságból közreműködő szervvé vált, a Határőrség elsődleges feladata az elfogott külföldiek biztonságos fogva tartása, illetve a visszafogadási egyezmények alkalmazásával a jogsértő személyek gyors eltávolítása lett.

Az Idtv. az uniós elvárásokra és Magyarország nemzeti érdekeire tekintettel a külföldiekre vonatkozó rendészeti szabályozás átalakítására törekedett, bővítve az illegális beutazás és szabálytalan tartózkodás elleni harc eszköztárát, amikor új jogintézményként jelentette meg a visszatartást, a visszautasítást, és hozzá kapcsolódóan a visszautasítási őrizetet, valamint a kiutasítást előkészítő őrizetet.

Az idegenrendészeti szakterület számára jelentős változást eredményezett a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény, valamint a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény és ezek végrehajtási rendeleteinek 2007. július 01.-ei hatályba lépése.

A megváltozott jogszabályi háttér jelentősen átalakította a Határőrség idegenrendészeti tevékenységét, majd a teljes jogú schengeni csatlakozást követően (2007. december 21. és 2008. március 29.) e jogszabályi környezetben meghatározott határőrségi feladatokat a Határőrség és a Rendőrség 2008. január 01-én bekövetkezett integrációját követően a Rendőrség kapta meg.²⁸

A bel- és igazságügyi együttműködés témakörét érintő jogharmonizációs magyar jogalkotás több fontos eredményt is fel tud mutatni. Ezek közül is kiemelkedik a korábban már említett, a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény megalkotása, amely az uniós csatlakozás után szabályozta az EGT-tagállamok polgárainak beutazását és tartózkodását.

Az uniós jogalkotás sem állt meg azonban: a 38/2004/EK irányelv²⁹ összefoglalta és újraszabályozta az addigi uniós joganyagot. Az irányelv jogharmonizációja során egyértelművé vált, hogy a hagyományos idegenrendészeti szabályozás körében már nem lehet elhelyezni az EGT-tagállamok polgáira és családtagjaira vonatkozó

²⁸ A Határőrség és a Rendőrség integrációjának közjogi területeiről lásd bővebben: dr. Hautzinger Zoltán: Epilógus. A határellenőrzés deklarálása az Alkotmányban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII., Pécs, 2007. 235-237. o.

²⁹ Az Unió polgárainak és családtagjainak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról

joganyagot, ezért az irányelv átültetése érdekében önálló törvényt kell megalkotni (a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény).

A Tamperei illetve a Hágai Program megvalósításának keretében az Európai Unió számos közösségi jogszabályt alkotott, amelyek Magyarországot, mint csatlakozott tagállamot, szintén további jogharmonizációra kötelezték. Ma egyértelműen megállapítható, hogy a jelenlegi idegenrendészeti joganyag alapvetően megfelelő, nemzetközi összehasonlításban is nagyon hasonló és teljes mértékig megfelel az uniós szabályozásnak.

Magyarország 2004. évi uniós csatlakozását követően nagy kihívást jelentett a teljes jogú schengen tagság elérése. A teljes jogú tagság minőségi változást hozott, tekintettel arra, hogy a belső határokon teljesen megszűnt a határellenőrzés, a külső határokon pedig megvalósult a schengeni elvárásoknak megfelelő, egységes elvek szerinti határellenőrzés. Ez olyan komplex, sok összetevőből álló szabály- és követelményrendszer, amely egységes vízumrendszer, szoros és szigorúan szabályozott határellenőrzési és rendőri együttműködés, valamint közös adat-, informatikai és nyilvántartási rendszerek (pl. Schengeni Információs Rendszer) működtetését igényli.

Idegenrendészeti kérdésekben tehát Magyarország, mint uniós tagállam számára az eljárások alapját az 1995. március 26-án jogerőre emelkedett Schengeni Végrehajtási Egyezmény képezi.

A Schengeni Végrehajtási Egyezmény által biztosított schengeni jog nem ad többlet jogot, mint a tagállamok nemzeti joga. Az eljárás alá vont személy az intézkedések ellen független semleges bírósághoz fordulhat, fellebbezhet. Az Európai Unió közösségi joga azonban a schengeni jog felett áll, összeütközés esetén az európai uniós jog a meghatározó.

Az idegenrendészeti szabályozást egységesíti a Schengeni Végrehajtási Egyezmény, amikor kimondja, hogy az illegálisan beutazott és/vagy benntartózkodó külföldit az őt előállító, elfogó tagállam közvetlenül a származási országba toloncolja vissza, vagy bármely más államba, ahol befogadása lehetséges. Ezáltal elkerülhető, hogy a tagállamok egymás között ide-oda toloncolják a kiutasított külföldit.

A belső határokon folyó ellenőrzés megszüntetésének egyik kiegyenlítő, kompenzációs intézkedéseként, a külső határellenőrzés fokozása érdekében a Schengeni Egyezményt elfogadó Felek egy közös információs rendszert alakítottak ki és működtetnek SIS³⁰ néven. Az információs rendszer valamennyi tagállamban létrehozott nemzeti alrendszerből³¹ és az adatközlő központból³² áll.

³⁰ Schengen Information System = Schengeni Információs Rendszer

³¹ National SIS = N. SIS

³² Central SIS = C. SIS

A SIS lehetővé teszi az illetékes hatóságoknak, hogy – a vízumkiadás, tartózkodási engedély kiállítása, határellenőrzés, a mélységi területeken végzett rendőri, idegenrendészeti ellenőrzések során – automatikus lekérdezési eljárással közvetlenül és azonnal adatokat, jelzést kapjanak személyekre és tárgyakra vonatkozóan.

A külső környezet nagyban befolyásolja az illegális migrációval kapcsolatos hatékony fellépést. A szomszédos országok által alkalmazott szigorúbb migrációs gyakorlat – amely jelenleg jellemző valamennyi európai uniós tagállamra – ma Magyarország felé tereli az illegális migránsokat. Az ilyen áramlatok kezelhetetlenné válásának megakadályozása érdekében, az alapjogokat biztosító, de szigorúbb idegenrendészeti és menekültügyi szabályozásra van szükség. Az elmúlt évek negatív tendenciáira reagálva – például – Lengyelország és Szlovákia is jelentősen szigorította az államhatárt illegálisan átlépő külföldiekkel szembeni fellépést.

Az idegenrendészet vonatkozásában összességében megállapítható, hogy a globalizáció, a társadalmi, gazdasági, politikai erőviszonyok nemzetközi átrendeződése következtében – várhatóan – újabb kihívások jelennek meg, amelyekre mind idegenrendészeti, mind határellenőrzési szempontból szigorúbb jogszabályok megalkotásával, egységes, fokozott, rendszeres ellenőrzés biztosításával fel kell készülni, mivel kezelésük – uniós tagságunkból adódóan is – elengedhetetlenül szükséges.

Válaszlehetőségek a migrációs kihívásokra

A migráció kérdésével foglalkozó kutatások és a mindennapi idegenrendészeti gyakorlat alapján egyaránt megállapítható, hogy elengedhetetlenül szükség van egy olyan hosszú távú, jól átgondolt migrációs, bevándorlási politika és koncepció kialakítására, amely figyelembe veszi hazánk geopolitikai, földrajzi és szociális helyzetét. Egy ilyen koncepció lehet, és kell, legyen az alapja Magyarország sürgősen kialakítandó migrációs stratégiájának. A migrációs stratégiának olyan dokumentumnak kell lennie, amely hosszútávra érvényes, választ ad a migráció komplexitásából adódó, Magyarországot érintő kihívásokra. Feltárja a migráció előnyeit és hátrányait, lehetőséget teremtve a nemzetgazdasági, demográfiai, társadalmi következményeinek kihasználására is.

Miután Magyarország uniós tagállamként aktívan részt kíván venni az Európai Unió migrációs politikájának formálásában, alakításában, ezért az Unió törekvéseivel összhangban kell megalkotni a nemzeti migrációs stratégiát, mert az ebben foglalt célok évtizedekre meghatározhatják Magyarország Európán belüli pozícióját, és a magyarországi adottságokat és érdekeket figyelembe véve fenntartható fejlődést eredményezhetnek nemzetgazdasági, társadalmi és demográfiai szinten.

Az idegenrendészeti tevékenységet illetően szükség van a migrációs trendek további figyelemmel kísérésére, illetve az idegenrendészet különböző szegmenseivel szemben támasztott követelmények hatékonyabbá tételére, azaz az engedélyügyi területen az ügyfélbarát, szolgáltató közigazgatás igazságszolgáltatás eljárási, szervezeti rendszerének fejlesztésére: pl. az ügyintézők szakmai és nyelvtudásának fokozatos erősítése, a formanyomtatványok minél több nyelven való hozzáférhetővé tétele, az ügyintézéshez szükséges adatbázis, a jogalkalmazás egységesítése, az eljárások áttekinthetőbbé tétele, rövidebb határidők, stb. Ugyanakkor szükség van arra is, hogy az esetleges joggal való visszaélések kiszűrése érdekében fokozottabb ellenőrzést, az illegális migránsokkal szemben pedig határozottabb és eredményesebb fellépést valósítsanak meg a magyar idegenrendészeti szervek.³³

A feltárt tényekből adódóan a határok kérdését, az illegális migrációt, illetve az illegális tartózkodást a tagállamok területén csak egységes – integrált – módon lehet hatékonyan kezelni. Ehhez azonban nem elegendő csupán a külső határok menedzselésének vonatkozásában alkalmazni az integrált megközelítést, hanem a határokhoz kapcsolódó valamennyi feladatot integráltan kell kezelni. Az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökség³⁴ is akkor lehet eredményes, ha az integrált határellenőrzés végrehajtói feladatai egészének átfogására képessé válik.

³³ Töttös Ágnes: A kulturált idegenrendészet és az idegenrendészeti ügyintézés fejlődése. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X., Pécs, 2009. 331-337. o.

³⁴ Az Ügynökséget létrehozó rendeletet a Bel- és Igazságügyi Tanács 2004. október 25-26-i ülésén fogadta el.